KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 2.6.2004
KOM(2004) 401 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI
DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości : bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania

{SEC(2004)680 et SEC(2004)693}

SPIS TREŚCI

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości : bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania 1

1. Pięć lat na zbudowanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości..... 4

1.1. Znaczące osiągnięcia w trudnym otoczeniu..... 4

1.2. Zmieniona sytuacja 6

2. Priorytety na przyszłość w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości..... 7

2.1. Skuteczniejsza ochrona ludzi w wykonywaniu ich praw podstawowych 8

2.2. Wspieranie inicjatyw w dziedzinie obywatelstwa europejskiego..... 9

2.3. Rozwijanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami i polityką wizową 10

2.4. Popieranie prawdziwie wspólnej polityki zarządzania przepływem imigrantów..... 10

2.5. Rozwijanie wspólnej europejskiej polityki azylowej zgodnej z zasadą równego traktowania..... 11

2.6. Utworzenie europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości szanującego tradycje i systemy prawne Państw Członkowskich i ściśle powiązanego z profesjonalistami.. 11

2.7. Utworzenie obszaru sprawiedliwości w dziedzinie cywilnej i handlowej ułatwiającego współpracę i dostęp do wymiaru sprawiedliwości..... 12

2.8. Wspieranie spójnej polityki karnej..... 13

2.9. Wzmacnianie skuteczności działań policyjnych i celnych 14

2.10. Wzmacnianie działań w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi i specyficznym formom przestępczości oraz ich zwalczania..... 15

2.11. Wzmacnianie działań w dziedzinie zapobiegania przestępczości 17

2.12. Działania interdyscyplinarne w celu walki z narkotykami 17

2.13. Prowadzenie bardziej zdecydowanego działania na zewnątrz..... 17

3. Podsumowanie 17

1. PIĘĆ LAT NA ZBUDOWANIE OBSZARU WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Stopniowe wprowadzanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostało określone jako nowy cel Unii Europejskiej w Traktacie Amsterdamskim. Rada Europejska w Tampere w październiku 1999 r. umieściła ten cel na jednym z pierwszych miejsc w agendzie politycznej Unii i ustaliła bardzo ambitny program. Program ten wymieniał szczegółowo główne kierunki polityczne oraz konkretne cele z przypisanym im kalendarzem. Komisja, na wniosek Rady Europejskiej, opracowała tabelę wyników, mającą na celu rozpatrywanie co pół roku postępu jaki się dokonał.[1]

Po upływie tego pięcioletniego okresu, na ostatnim spotkaniu półrocznym, należy przedstawić ogólny bilans i zarysować przyszłe priorytety[2].

W związku z tym Komisja rozpoczyna publiczne konsultacje i zwraca się do zainteresowanych stron i obywateli o kierowanie do niej propozycji dotyczących nowego programu do 31 sierpnia 2004 r. na następujący adres: DG JAI konsultacje publiczne „przyszłość wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych", Komisja Europejska, LX 46, 1049 Bruksela, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Znaczące osiągnięcia w trudnym otoczeniu

– ***W większości dziedzin związanych z wymiarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych został osiągnięty zasadniczy postęp,***

W porównaniu z 1999 r., nastąpił niezaprzeczalny i widoczny postęp. Komisja, ze swej strony, przedstawiła główne propozycje przewidziane w Tampere.

- europejska opinia publiczna ocenia pozytywnie prowadzenie działań na szczeblu europejskim w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;

Sondaże opinii publicznej (Eurobarometry) wykazują wyższy odsetek obywateli całkowicie popierających współpracę i wspólne działanie na szczeblu europejskim[3].

---

1 Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Tabela wyników w celu dokonywania analizy postępu dokonanego w celu utworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej" była prezentowana co pół roku od czasu Rady Europejskiej w Tampere. Dokumenty referencyjne są następujące: KOM (2000)167 wersja ostateczna z dnia 24.3.2000 ; KOM (2000) 782 wersja ostateczna z dnia 30.11.2000 ; KOM (2001) 278 wersja ostateczna z dnia 23.05.2001 ; KOM (2001) 628 wersja ostateczna z dnia 30.10.2001 ; KOM (2002) 261wersja ostateczna. z dnia 30.5.2002 ; KOM (2002) 738 wersja ostateczna z dnia 6.12.2002 ; KOM (2003) 291 wersja ostateczna z dnia 22.5.2003 ; KOM (2003) 812 wersja ostateczna z dnia 30.12.2003.

2 Dokument Roboczy Służb Komisji „Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania" KES(2004)693 zawiera szczegółowe podsumowanie w tej dziedzinie. W Dokumencie Roboczym Służb Komisji KES(2004)680 podana jest lista głównych propozycji ustawodawczych przyjętych w ramach programu z Tampere („Scoreboard").

3 Ostatni sondaż Eurobarometru, przeprowadzony w grudniu 2003 r., potwierdza wyniki poprzednich sondaży Eurobarometru. Obywatele Unii Europejskiej są wyraźnie zwolennikami wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej. 56% badanych uznaje potrzeby ekonomiczne imigrantów a 66% chce, aby korzystali oni z równych praw. Jednocześnie, 80% jest za wzmocnieniem kontroli na granicach

W szczególności, to obywatele nowych Państw Członkowskich wykazują wysokie oczekiwania w dziedzinie bezpieczeństwa w stosunku do Unii Europejskiej.[4]

– ***obecnie wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest silnie umocowany wśród priorytetów politycznych Unii,***

Rada Europejska zajmuje się regularnie tymi zagadnieniami, a zakres prac instytucji europejskich świadczy o tym, że są to sprawy pierwszej wagi. Ponadto, rosnące znaczenie tych dziedzin znajduje swoje odbicie w Komunikacie Komisji na temat **nowych perspektyw finansowych,** wprowadzającym nową specjalną rubrykę „Obywatelstwo europejskie", której centralnym elementem jest budowa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.[5]

- wewnątrz ogólnych ram z Tampere, Rada Europejska zidentyfikowała specjalne priorytety w odpowiedzi na poważne i niespodziewane wydarzenia ;

Unia udowodniła, że jest zdolna do skutecznego i szybkiego działania, gdy wymaga tego sytuacja. To wyczulenie na sytuacje kryzysowe, takie jak tragiczne wydarzenia z 11 września 2001 r. i 11 marca 2004 r., było czasami powodem krytyki co do niezrównoważonego charakteru działań związanych z bezpieczeństwem. O ile to odczucie może być zgodne z pewnymi prezentacjami medialnymi, **struktura europejska w tej dziedzinie opiera się na rygorystycznej koncepcji ochrony praw podstawowych, a Komisja zawsze troszczyła się o zapewnienie równowagi pomiędzy trzema dziedzinami: wolnością, bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości. Ponadto, Unia powinna zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa, aby w pełni mogły się rozwijać wolności i swobody umacniane przez strukturę europejską.**

ograniczenia procesu decyzyjnego i aktualnej sytuacji instytucjonalnej stanowiły przeszkodę w skutecznej, szybkiej i przejrzystej realizacji niektórych zobowiązań politycznych;

Mimo dobrej woli wykazywanej w podsumowaniu z Tampere, nie zawsze było możliwe osiągnięcie porozumienia na szczeblu europejskim w celu przyjęcia pewnych trudnych działań związanych z polityką narodowej suwerenności.

Ograniczenia prawne i instytucjonalne aktualnych traktatów, w których zasadą jest w wielu wypadkach jednomyślność, wyjaśniają po części te trudności. Państwa Członkowskie czasami z rezerwą zobowiązują się do współpracy w tych nowych ramach europejskich i wtedy, gdy w grę wchodzą ich interesy. Ponadto prawo inicjatywy dzielone z Państwami Członkowskimi prowadziło czasami do

---

zewnętrznych w przypadku osób pochodzących z krajów trzecich. Dziewięciu na dziesięciu obywateli jest za współpracą sądową w dziedzinie cywilnej, szczególnie rodzinnej, oraz za równością prawa do obrony we wszystkich Państwach Członkowskich. Odnośnie do przestępczości transgranicznej, obywatele mają świadomość, że same Państwa Członkowskie nie są w stanie zmierzyć się z tym problemem. Wyniki sondażu pokazują, że 71% badanych uważa, iż wspólne decyzje i wspólne działania są najlepszym środkiem zapobiegania przestępczości i jej zwalczania za pośrednictwem Unii Europejskiej.

4 Według wyników Eurobarometru, obywatele nowych Państw Członkowskich bardziej się obawiają korupcji, narkotyków, przestępczości zorganizowanej i prania brudnych pieniędzy.

5 KOM (2004) 101 z dnia 10.2.2004.

uprzywilejowania interesów narodowych w stosunku do priorytetów z Tampere. Dodatkowo, aktualne ograniczenia roli Parlamentu Europejskiego jako współustawodawcy były przedmiotem krytyki co do stopnia przejrzystości systemu decyzyjnego.

Po przyjęciu instrumentów, ograniczenia instytucjonalne odnośnie realnych możliwości kontroli realizacji polityki przez władze krajowe, w związku z ograniczoną rolą Trybunału Sprawiedliwości i ograniczonymi uprawnieniami Komisji w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w dziedzinie karnej, są rzeczywistą przeszkodą dla zapewnienia skutecznego charakteru przyjętym instrumentom i decyzjom.

Ponadto, Unia nie mogłaby działać skutecznie gdyby Państwa Członkowskie nie wykazywały potwierdzonej woli politycznej zapewnienia decyzjom unijnym rzeczywistej skuteczności. To praktykom w Państwach Członkowskich przypada rola wykorzystania możliwości współpracy, jaką daje im struktura europejska.

Podsumowując, należy stwierdzić, że **osiągnięto duże sukcesy**. Jednak **poziom pierwotnych ambicji** został ograniczony instytucjonalnie, a czasami również z braku dostatecznego konsensusu politycznego. **Polityka drobnych kroków** była jedyną alternatywą dla osiągnięcia postępu. Dla Komisji zbudowanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości było priorytetem strategicznym, realizowanym również przy udziale polityki Unii w innych dziedzinach.

1.2. Zmieniona sytuacja

W zmienionej sytuacji, zmiany instytucjonalne przewidywane w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach Konferencji Międzyrządowej, a w szczególności przejście do większości kwalifikowanej w rozszerzonej Unii, umożliwią szybsze zakończenie prac.

Jednak możliwości oferowane na mocy Traktatu Amsterdamskiego i Nicejskiego powinny zostać w pełni wykorzystane.

Pomijając pewne nowe postanowienia, które już weszły automatycznie w życie po 1 lutego 2003 r. czy też 1 maja 2004 r., przypomnijmy, że artykuł 67§2 TWE przewiduje, że Rada, po 1 maja 2004 r., podejmuje decyzję o przejściu do procedury współdecydowania we wszystkich dziedzinach wymienionych w dziale IV lub w niektórych spośród nich.[6] Odwołanie się do tego instrumentu tuż po 1 maja byłoby zgodne z prawem.

Rozszerzenie zwiększy liczbę obywateli, którzy będą chcieli skorzystać z możliwości mieszkania i przemieszczania się w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. **Przyjęcie wysokich wspólnych standardów w dziedzinie**

---

[6] Deklaracja n. 5 dotycząca artykułu 67 TWE załączona do Traktatu Nicejskiego dostarcza elementów interpretacji tego artykułu i zawiera określone zobowiązanie polityczne w celu natychmiastowego przejścia po 1 maja 2004 r. do procedury współdecydowania o środkach wymienionych w artykule 62§3 i 63§3 b) dotyczących odpowiednio swobodnego przepływu obywateli krajów trzecich w przypadku okresu maksymalnie trzech miesięcy i nielegalnej imigracji oraz nielegalnego pobytu, w tym repatriacji.

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości może tylko przyczynić się do podniesienia ogólnego poziomu bezpieczeństwa w każdym punkcie terytorium.

Rozszerzenie stwarza również szczególne wyzwania w przypadku polityki w niektórych dziedzinach, takich jak **wzmacnianie granic zewnętrznych**, wdrażanie **Systemu Informacji Schengen drugiej generacji** i ogólnie, **przygotowanie nowych Państw Członkowskich do pełnego udziału *w dorobku Schengen*** w perspektywie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Podobnie, w dziedzinie prawnej, rozszerzenie Unii oznacza jeszcze większą konieczność przyjęcia środków działania mających na celu **wzrost wzajemnego zaufania** w celu wsparcia zasady wzajemnego uznawania.

W świetle oczekiwanego postępu w zarządzaniu granicami zewnętrznymi trzeba będzie znaleźć rozwiązania gwarantujące to, aby aktualne zmienna geometria w dziedzinie Schengen nie miała negatywnego wpływu na właściwe funkcjonowanie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi, stosującymi cały dorobek.

2. PRIORYTETY NA PRZYSZŁOŚĆ W OBSZARZE WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Realizacja pierwszego etapu budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości umożliwiła istotne i konkretne postępy. Jednak nie wszystkie cele wyznaczone w Tampere zostały osiągnięte. W oczekiwaniu na wyniki Konferencji Międzyrządowej, **aktualne ramy instytucjonalne** będą źródłem trudności. Pod tym względem, i w okresie przejściowym, możliwości oferowane Traktatem Nicejskim mogłyby mieć skutek wybuchowy. Należałoby ponadto rozważyć odwołanie się do artykułu 67§2 TWE.

Większość działań w toku jest logicznym skutkiem programu z Tampere i znajdują się one w fazie przejściowej pomiędzy tymi programami i przyszłymi priorytetami. Ambicją niniejszego Komunikatu jest stworzenie **podstaw dla refleksji na rzecz opracowania przyszłego programu działań** służących do identyfikacji priorytetów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2004-2009. Niniejszy Komunikat będzie mógł również stworzyć podstawy do **debaty z obywatelami.**

Przy opracowywaniu przyszłego programu, należy uwzględnić kilka elementów **na szczeblu Unii**. Chodzi, po pierwsze, o kontynuację programu z Tampere. W szczególności :

- *Prace ciągle w toku i* działania *długoterminowe już określone,*

Stopień rzeczywistej realizacji przyjętych instrumentów i jej ocena. Komisja zajmuje się tu dokonywaniem oceny pierwszej generacji tekstów. Ważne jest, aby przyszłemu programowi towarzyszył proces oceny realizacji i realizacja dorobku przyjętego w ramach programu Tampere, w celu zagwarantowania skutecznej komplementarności instrumentów podstawowych i nowych propozycji.

Po drugie, trzeba będzie w przyszłości zapewnić *odpowiednie środki instytucjonalne* i *odpowiednie środki finansowe* dla osiągnięcia nowych celów. Co do projektu

Traktatu Konstytucyjnego, zdaniem Komisji, jednym z jego najważniejszych aspektów jest zniesienie przez ten traktat struktury Unii w formie „filarów" i rozszerzenie metody wspólnotowej na cały obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.[7] Co do części finansowej, Komisja zaproponowała znaczną podwyżkę środków do dyspozycji na obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach rubryki „Obywatelstwo europejskie". Należy odnotować, że idee przedstawione w niniejszym Komunikacie nie przesądzają w niczym o propozycjach, które zostaną przedstawione w ramach perspektyw finansowych, ani o przyszłej debacie międzyinstytucjonalnej.

Ważne będzie **przestrzeganie ustalonych priorytetów** w celu uniknięcia zbytniego rozproszenia wspólnych działań. Priorytety te powinny uwzględniać **ogólną sytuację,** w obliczu której stanie Unia. W szczególności: różnice gospodarcze pomiędzy regionami świata, brak stabilności politycznej w niektórych regionach lub krajach, zmiany demograficzne w Europie, oczekiwania obywateli w odniesieniu do ich praw oraz w dziedzinie bezpieczeństwa.

2.1. Skuteczniejsza ochrona ludzi w wykonywaniu ich praw podstawowych

Integracja europejska opiera się na wspólnych wartościach, jakimi są prawa podstawowe, poszanowanie państwa prawa i demokratycznych instytucji. Powinny one być podstawą wszelkich działań Unii.

Włączenie Karty do Traktatu Konstytucyjnego i przystąpienie do Europejskiej Konwencji w sprawie ochrony praw człowieka i podstawowych wolności będzie oznaczało, że Unia oraz jej instytucje, będą prawnie zobowiązane do zagwarantowania, że we wszystkich dziedzinach uprawnień Unii prawa podstawowe będą nie tylko przestrzegane, ale również aktywnie wspierane. W grudniu 2003 r. przedstawiciele Państw Członkowskich podkreślili na posiedzeniu Rady Europejskiej znaczenie gromadzenia i analizy danych dotyczących praw człowieka w celu zdefiniowania polityki Unii w tej dziedzinie. Postanowili oni rozszerzyć mandat Europejskiego Centrum ds. Rasizmu i Ksenofobii i utworzyć **Europejską Agencję Praw Podstawowych**. Komisja ma zamiar przedstawić Komunikat na ten temat w 2004 r. Specjalny mandat zostanie określony na podstawie wyników debaty, która będzie jego następstwem.

Działania podjęte w celu ochrony demokracji i państwa prawa w Europie przed wszelkimi formami przestępczości i terroryzmu powinny przebiegać z poszanowaniem praw podstawowych osób, praw do swobodnego przemieszczania się, poszanowania życia prywatnego i zasad dotyczących ochrony danych.

Trzeba będzie rozpatrzyć konieczność ustanowienia **jednolitych i ogólnych ram,** uwzględniających specyfikę i wymogi w dziedzinie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zwalczania przestępczości, a, z drugiej strony, wymóg zapewnienia wysokiego poziomu ochrony życia prywatnego. Trzeba będzie również przyjąć perspektywę doskonalenia wspólnych organów kontrolnych już istniejących na szczeblu europejskim w zakresie ochrony danych w celu utrzymania porządku publicznego, przy pełnym poszanowaniu kompetencji niezależnego organu

[7] KOM (2003) 548 wersja ostateczna z dnia 17.09.2003.

kontroli powołanego na podstawie artykułu 286 TWE. Trzeba będzie również połączyć działanie Unii z działaniami władz krajowych i rozwijać partnerstwo z sektorem prywatnym oraz organizacjami pozarządowymi przy określaniu i wdrażaniu zasad.

2.2. Wspieranie inicjatyw w dziedzinie obywatelstwa europejskiego

Wzmocnienie obywatelstwa europejskiego powinno stanowić główny kierunek naszego działania. Projekt Traktatu Konstytucyjnego przewiduje możliwość, że pewna liczba obywateli może złożyć wniosek, aby Komisja wprowadziła w życie jakieś postanowienie Konstytucji.

Należy wspierać demokratyczny udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego.[8] Wielu obywateli Unii skarży się na utratę swoich praw do **udziału w niektórych wyborach krajowych**[9] w kraju ich pochodzenia, która nie jest kompensowana przez nabycie takiego prawa w przyjmującym Państwie Członkowskim. Powinno to zostać przemyślane i na szczeblu europejskim i na szczeblu krajowym.

Prawo do swobodnego przemieszczania się, z którego już korzystają obywatele Europy, w tym pracownicy, powinno być w pełni zagwarantowane przez rygorystyczną kontrolę stosowania przez Państwa Członkowskie ostatnich dyrektyw w tej dziedzinie. Pozwoli to na sprawdzenie, czy są jeszcze potrzebne dodatkowe działania.

2.3. Rozwijanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami i polityką wizową

W krótkiej i średniej perspektywie, szczególny nacisk położy się tworzenie warunków umożliwiających zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nowych Państw Członkowskich.

Utworzenie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi zostało wpisane do projektu Traktatu Konstytucyjnego. System ten już się bardzo rozwinął w związku z posiedzeniami Rady Europejskiej w Sewilli i w Salonikach. Działanie powinno być kontynuowane zarówno na szczeblu ustawodawczym, jak i wykonawczym oraz finansowym.

W tej sytuacji, trzeba będzie czuwać nad właściwym funkcjonowaniem Agencji ds. granic zewnętrznych. Rozwijanie mechanizmów koordynacji powinno być wzmacnianie i uzupełniane jako mające na celu w perspektywie długoterminowej utworzenie korpusu europejskiej straży granicznej uzupełniającego działania krajowych straży granicznych.[10] W celu wykonywania swojego zadania Agencja powinna współpracować z innymi służbami odpowiedzialnymi za kontrolę granic zewnętrznych, w szczególności ze służbami celnymi. W związku z tym należy

---

8 W świetle przygotowywania wyborów do Parlamentu Europejskiego, należy zadać sobie pytanie co do celowości utrzymania mechanizmu wymiany informacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, mającego na celu zapobieganie ewentualnemu podwójnemu udziałowi w głosowaniu i możliwości odwołania się do formuł lepiej wyważonych w stosunku do celu.

9 Obywatele europejscy nie mogą w zasadzie uczestniczyć w wyborach do rad i w wyborach europejskich w Państwach Członkowskich, w których zamieszkują na mocy Traktatu WE.

10 Współpraca i koordynacja implikują w szczególności udostępnianie wspólnego wyposażenia, specjalnego szkolenia i możliwości analizy zagrożeń.

regularnie uwzględniać możliwości współpracy pomiędzy Agencją i służbami celnymi oraz służbami działającymi na granicach.

Ta polityka Unii i jej realizacja powinny podlegać **zasadzi**e **solidarności** i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy Państwa Członkowskie, w tym odpowiedzialności finansowej. Realizacja tej zasady powinna prowadzić do uruchomienia odpowiednich funduszy.

Polityka wizowa powinna być zgodna z ogólnymi nakazami w rozumieniu bezpieczeństwa dokumentów i umożliwiać lepszą współpracę na szczeblu konsularnym. Działania podjęte w celu wprowadzanie danych biometrycznych do dokumentów podróży i dokumentów tożsamości, w szczególności paszportów, powinno być kontynuowane.

Trzeba będzie upewnić się, że System Informacji Wizowej (VIS), podobnie jak nowy System Informacji Schengen (SIS II) są rzeczywiście wprowadzane oraz że wszystkie ich możliwości są wykorzystywane.

Wreszcie, trzeba będzie ściślej współpracować z krajami sąsiednimi a przede wszystkim granicznymi, zgodnie z nową polityka sąsiedztwa Unii.

2.4. Popieranie prawdziwie wspólnej polityki zarządzania przepływem imigrantów

Realistyczne podejście, uwzględniające potrzeby ekonomiczne i demograficzne, powinno doprowadzić do ułatwienia **legalnego przyjmowania imigrantów** w Unii, zgodnie ze spójną polityką opartą na **bezstronnym traktowaniu** obywateli państw trzecich. Jasne jest, że w tej sytuacji, Państwa Członkowskie powinny mieć zagwarantowane prawo do ustalania konkretnej liczby wjazdów obywateli krajów trzecich z krajów trzecich na ich terytorium w celach zatrudnienia płatnego lub bezpłatnego, wpisujące się w ogólną perspektywę, w tym również preferencji wspólnotowych. Należy uwzględnić interesy krajów pochodzenia.

Należy popierać w dalszym ciągu **politykę integracji** obywateli krajów trzecich. W tej perspektywie, Unia powinna wprowadzać odpowiednie środki działania w celu wspierania działań Państw Członkowskich.

Wiarygodność wspólnego pozytywnego i otwartego podejścia w dziedzinie imigracji będzie również w szerokim stopniu zależała od zdolności Unii Europejskiej do zapanowania nad **nielegalną imigracją**. Przyszły Traktat Konstytucyjny ułatwi intensyfikację walki z **handlem ludźmi** oraz rozwój **rzeczywistej polityki w dziedzinie powrotu i readmisji**. Również w tym wypadku skuteczność działania będzie zależała od w znacznym stopniu od dużej solidarności.

2.5. Rozwijanie wspólnej europejskiej polityki azylowej zgodnej z zasadą równego traktowania

Większa równowaga pomiędzy działaniami rozwijanymi przez Państwa Członkowskie w dziedzinie przyjmowania uchodźców i przesiedleńców będzie zapewniona dzięki zastosowaniu **zasady solidarności**. Należy wprowadzić podejście oparte na partnerstwie i współpracy z krajami trzecimi pochodzenia i tranzytu, pierwszego azylu i azylu docelowego.

Głównym celem wspólnego europejskiego systemu azylu będzie określenie **jednolitego statusu azylu i ochrony dodatkowej, wspólnej procedury** przyznawania i cofania tego statusu oraz wspólnego systemu mającego na celu ochronę czasową.

Trzeba będzie równolegle określić zintegrowane podejście obejmujące jednocześnie skuteczne procedury podejmowania decyzji administracyjnych w dziedzinie powrotu, programy reintegracji i procedury wjazdu mogące odstręczać od składania nie uzasadnionych wniosków i zwalczać sieci handlu ludźmi. Podejście takie ma tym większe znaczenie, że **ofiary niewłaściwego stosowania systemu to często prawdziwi uchodźcy.**

2.6. Utworzenie europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości szanującego tradycje i systemy prawne Państw Członkowskich i ściśle powiązanego z profesjonalistami

Budowanie europejskiego obszaru wymiaru sprawiedliwości nie ma na celu ani nie skutkuje zakwestionowaniem **tradycji prawnych i sądowych Państw Członkowskich**. Takie podejście oparte na zasadzie proporcjonalności i subsydiarności jest potwierdzone w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. Zasada wzajemnego uznawania została umieszczona w centrum struktury europejskiej w tej dziedzinie.

Wzajemne uznawanie wymaga jednak wspólnej podstawy składającej się ze wspólnych zasad i minimalnych norm, pozwalającej, w szczególności, na zwiększenie wzajemnego zaufania. Aby zapewnić skuteczność europejskiej polityki wymiaru sprawiedliwości konieczne będzie **intensywne działanie ukierunkowane na profesjonalistów**.

2.7. Utworzenie obszaru wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie cywilnej i handlowej ułatwiające współpracę i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Należy kontynuować rozwijanie współpracy sądowej w dziedzinie cywilnej w celu osiągnięcia dostrzegalnej poprawy w życiu codziennym obywateli i przedsiębiorstw, umożliwiając im dochodzenie swoich praw na szczeblu Unii.

Jednym z najważniejszych priorytetów powinno być **kontynuowanie i poszerzanie prac przewidzianych programem wzajemnego uznawania.** Działania powinny się koncentrować na dziedzinach, w których jeszcze nie ma wspólnotowych zasad dotyczących wzajemnego uznawania (na przykład majątkowe skutki separacji par małżeńskich i par nie będących małżeństwem, lub spadki i testamenty). Ponadto konieczne mogłyby się okazać nowe instrumenty w dziedzinie wzajemnego uznawania, które nie występowały w programie początkowym. Ułatwianie uznawania różnych typów dokumentów będzie nabierało coraz większego znaczenia. W pewnych dziedzinach, takich jak na przykład kwestie spadkowe, praktyczne problemy obywateli są częściej związane z tym typem zagadnień niż z tradycyjnym problemem uznawania orzeczeń sądowych. Ponadto korzystne mogłoby się okazać ułatwianie wzajemnego uznawania w nowych dziedzinach, takich jak na przykład, status cywilny osób, stosunki rodzinne lub cywilne między osobami fizycznymi (partnerstwa) lub ojcostwo.

Inną bardzo ważną dziedziną jest samo **wykonywanie orzeczeń sądowych.** Jedynie szybkie i skuteczne procedury wykonawcze mogą umożliwić obywatelom i przedsiębiorstwom realne wykonywanie ich praw. Pogłębianie wzajemnego uznawania wymaga **wzrostu wzajemnego zaufania** pomiędzy Państwami Członkowskimi, w tym poprzez przyjęcie pewnych minimalnych standardów proceduralnych.

Konkretne i skuteczne wdrażanie przyjętego ustawodawstwa wspólnotowego również powinno być uprzywilejowane. W tym względzie, trzeba będzie inwestować odpowiednie środki dla osiągnięcia tego celu, a w szczególności **rozwijać działalność Europejskiej Sieci Sądownictwa Cywilnego.**

Wreszcie, co do prawa rzeczowego, Komisja już się zaangażowała w opracowanie Wspólnych Ram Referencyjnych (CCR) mających na celu zapewnienie większej spójności dorobku wspólnotowego i poprawy jego jakości w dziedzinie europejskiego prawa o umowach.[11] Prace powinny się zakończyć w 2008 r.

Aby sprostać tym ambitnym wyzwaniom w dziedzinie współpracy sądowej cywilnej i handlowej, trzeba będzie dysponować odpowiednimi środkami prawnymi. Dostarczy ich Traktat Konstytucyjny. Należy jednak uniknąć tworzenia w każdym Państwie Członkowskim oddzielnych systemów prawnych, systemu związanego ze sporami transgranicznymi i systemu związanego z innymi sporami czysto wewnętrznymi.[12]

2.8. Wspieranie spójnej polityki karnej

W dziedzinie karnej, Unia powinna się skoncentrować na czterech priorytetowych sprawach:

Kontynuowanie wzajemnego uznawania: Podobnie jak w dziedzinie cywilnej, **zasada wzajemnego uznawania** powinna w dalszym ciągu być *kamieniem węgielnym* współpracy sądowej.

W dziedzinie wzajemnej pomocy, **jedyny instrument** oparty głównie na wzajemnym uznawaniu powinien z czasem zastąpić cały aktualny system pomocy sądowej, w szczególności w przypadku wszystkich spraw związanych z **uzyskiwaniem dowodu.** Postępowi temu powinny towarzyszyć działania mające na celu jasne **rozdzielenie właściwości sądowniczych** w celu zapobiegania kolizji jurysdykcji i rozwiązywania tego problemu.

W dziedzinie **wykonywania wyroków karnych,** pozostaje jeszcze dużo do zrobienia. Powinien zostać określony system wykonania w jednym z Państw Członkowskich kary orzeczonej w innym Państwie Członkowskim, podobnie jak

---

[11] Wymienione Wspólne Ramy Referencyjne (CCR) mogłyby, w dłuższej perspektywie, posłużyć jako podstawa dla opcjonalnego instrumentu prawa o umowach, które strony mogłyby swobodnie wybierać jako prawo stosujące się do ich umowy, a więc gwarantować obywatelom większe bezpieczeństwo w przypadku transakcji transgranicznych.

[12] Taka dwoistość systemów mogłaby w dłuższej perspektywie oddalić się od celu, jakim jest stworzenie jednego obszaru wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich i mogłaby pociągnąć za sobą potrzebę rozważenia kwestii równego traktowania. Mogłaby ona ponadto komplikować ustawodawstwo kosztem przejrzystości, której potrzebują obywatele, pracownicy wymiaru sprawiedliwości i przedsiębiorstwa.

warunki wzajemnego informowania się o wydanych wyrokach za pośrednictwem europejskiego rejestru osób skazanych i pozbawionych praw („**europejski rejestr skazanych")** i ich uwzględniania w innych Państwach Członkowskich, bądź w celu uniknięcia wydania nowego wyroku (zagadnienie **ne bis in idem**), bądź modulacji orzeczonej kary (zagadnienie **recydywy prawnej).**

Zwiększenie wzajemnego zaufania poprzez zapewnienie wszystkim obywatelom wymiaru sprawiedliwości wysokiej jakości opartego na wspólnych wartościach. W **celu zapewnienia wzajemnego zaufania pomiędzy krajowymi władzami sądowymi, działania powinny w szczególności dotyczyć:** określenia gwarancji podstawowych, warunków dopuszczalności dowodów i działań mających na celu wzmocnienie ochrony ofiar. Poprawa szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości i praca związana z oceną systemów prawnych przyczynią się do zwiększenia wzajemnego zaufania.

Wyposażenie Unii w spójną politykę karną w celu skutecznego zwalczania poważnych przestępstw we wszystkich ich formach: Działania podejmowane w celu określania i ustalania minimalnych granic kar w przypadku niektórych przestępstw powinny być pogłębione. W dziedzinie zbliżania ustawodawstwa, konieczne są jeszcze pewne bardziej pogłębione działania. Kluczową sprawą będzie wyposażenie w mechanizmy instytucjonalne umożliwiające kontrolę i odpowiednie wdrożenie instrumentów unijnych[13].

Nowy traktat powinien gwarantować możliwość **budowania spójnej polityki karnej,** tak aby stanowiła ona odpowiedź na specyficzne zjawiska przestępcze, lub aby była ona przedłużeniem obecnej polityki wspólnotowej.[14]

*Umieszczenie **Eurojustu** w centrum europejskiej polityki karnej:* Jak jest to powiedziane w Traktacie Konstytucyjnym, misją **Eurojustu** powinno być wspieranie i wzmacnianie koordynacji i współpracy między władzami krajowymi odpowiedzialnymi za ściganie poważnej przestępczości dotykającej kilku Państw Członkowskich. Pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Eurojust powinien móc kierować reakcją karną na przestępstwa zagrażające działalności i polityce Unii.

Na bazie Eurojustu powinna powstać Europejska prokuratura mająca uprawnienia w szczególności w przypadku przestępstw naruszających interesy finansowe Unii.

Te ambitne cele będzie można osiągnąć tylko wtedy, gdy Europa uzyska w dziedzinie karnej odpowiednie ramy instytucjonalne i prawne dostosowane do wyzwań rozszerzonej Europy. **Przywrócenie zasady jednomyślności** w przypadku postanowień podejmowanych większością kwalifikowaną w dziedzinie współpracy karnej w projekcie Traktatu Konstytucyjnego stanowiłoby regres, który mógłby tylko

---

[13] W tym względzie, projekt Traktatu Konstytucyjnego, poprzez włączenie współpracy sądowej w dziedzinie karnej do polityki wspólnotowej, uchyla specyficzne instrumenty właściwe dla aktualnego „trzeciego filaru" i zastępuje je europejskimi ustawami i ustawami ramowymi, przywraca pełną kontrolę sądową i zapewnia Komisji pełne uprawnienia jako strażniczce traktatów.

[14] Projekt Traktatu Konstytucyjnego przewiduje, że zbliżanie definicji przestępstw i kar, bez względu na daną politykę, podlega tylko jednej podstawie prawnej.

wpłynąć negatywnie na zdolność Unii do stawiania czoła wyzwaniom, jakimi są walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

2.9. Wzmocnienie skuteczności działań policyjnych i celnych

W celu zacieśnienia współpracy policyjnej i celnej w Unii Europejskiej, Komisja stwierdziła konieczność podejmowania działań równocześnie na trzech poziomach : operacyjnym, decyzyjnym i ustawodawczym.[15]

Doświadczenie wykazało potrzebę zwiększania **zdolności operacyjnych** we współpracy z władzami sądowymi Państw Członkowskich, poprzez lepsze wykorzystanie instrumentów i mechanizmów współpracy już istniejących. Na szczeblu europejskim trzeba w szczególności myśleć **o zasilaniu w informacje i wzmacnianiu roli Europolu.**

Aby wykazać rzeczywiste zaangażowanie w walkę z przestępczością zorganizowaną, a w szczególności z terroryzmem, należy z pewnością kontynuować dwustronną współpracę pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz rozwijać wymianę wielostronną. Ponadto, powinno to obejmować służby wywiadowcze.

Ponadto, konieczne jest **uproszczenie mechanizmów podejmowania decyzji w** tej dziedzinie, przez wspieranie większości kwalifikowanej. Jest ona przewidziana, przy jedynym zastrzeżeniu środków działania związanych ze współpracą operacyjną, w projekcie Traktatu Konstytucyjnego.

Zasadnicze nowatorstwo projektu Traktatu Konstytucyjnego dotyczy powołania stałego komitetu przy Radzie odpowiedzialnego za wspieranie i zacieśnianie współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. W tej perspektywie, rola Zespołu Zadaniowego Szefów Policji mogłaby zostać zrewidowana, ożywiona i rozwinięta z uwagi na jego uprzywilejowaną pozycję w dziedzinie koordynacji operacyjnej. Wszystkie inne podmioty działające w tej dziedzinie, a w szczególności Europol, również powinne zostać w to włączene.

Podobnie, trzeba będzie czuwać nad spójnością aspektów operacyjnych i ustawodawczych działań Unii. Niezbędne wydaje się:

- **utworzenie ram prawnych w celu poprawy wymiany informacji** pomiędzy służbami Państw Członkowskich zajmującymi się zwalczaniem przestępstw i uregulowanie dostępu tych służb do różnych źródeł informacji,

- rozważenie kwestii ram **prawnych Europolu,** które powinny nadać mu charakter rzeczywiście operacyjny poprzez jego przekształcenie w agencję Unii, finansowaną, zgodnie z przewidywaniami, z budżetu wspólnotowego. Większej skuteczności powinna odpowiadać lepsza kontrola demokratyczna i sądowa.

- Największą uwagę należy zwrócić na **szkolenie oficerów policji. CEPOL** powinien zagwarantować europejski wymiar programów krajowych instytutów szkolenia i wspierać wzajemną współpracę tych instytutów.

---

[15] Komunikat „Zacieśnienie Współpracy Policyjnej i Celnej w Unii Europejskiej".

- W celu zapewnienia skuteczności zastosowanych środków, projekt Traktatu Konstytucyjnego pozwala na ustalenie warunków oceny realizacji tej polityki. Trzeba będzie rozpatrzyć, na przykład, możliwość realizacji „umów dotyczących wyników" pomiędzy głównymi zaangażowanymi władzami.

Ponadto, należy również podkreślać znaczenie współpracy międzynarodowej ze wszystkimi zaangażowanymi podmiotami, takimi jak na przykład Interpol.

Szczególnie w odniesieniu do **współpracy celnej,** priorytetem pozostaje ratyfikacja i rzeczywista realizacja Konwencji „Neapol II" i konwencji dotyczącej systemu informacji celnej (SID) przez wszystkie Państwa Członkowskie. Ogólnie, trzeba wprowadzić **program roboczy dotyczący strategii na rzecz współpracy celnej** podlegającej aktualnie działowi IV TUE, przyjęty przez Radę Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 30 marca 2004 r. [16]

2.10. Wzmacnianie działań w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi i specyficznym formom przestępczości oraz ich zwalczania

Zapobieganie **terroryzmowi** i jego zwalczanie pozostaną, niestety, jednym z priorytetów. Kierunki działania określone przez Radę Europejską w dniach 25 i 26 marca 2004 r. powinny być realizowane.

Jest sprawą kluczową, w skali europejskiej, utworzenie ram kontroli zagrożeń, jakie stanowią dla społeczeństwa poważne przestępstwa i terroryzm. W celu skutecznego koordynowania i wymiany informacji strategicznych i operacyjnych Unia powinna, zgodnie z propozycją Rady Europejskiej z 25 i 26 marca 2004 r., wprowadzić nowy mechanizm wymiany informacji – **centrum wymiany informacji**, z którym Europol i Eurojust powinny być w pełni powiązane.

Trzeba będzie ponadto popierać systemy wymiany danych krajowych w dziedzinie informacji na temat spraw karnych. **Na szczeblu Unii powinna być opracowana polityka informacyjna do celów prewencyjnych i represyjnych.** Działaniu temu powinna towarzyszyć inicjatywa ustawodawcza związana z przetwarzaniem i ochroną danych osobowych pracowników zatrudnionych przez służby policyjne.

W ramach Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa konieczne będzie prowadzenie działań określonych na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 25 i 26 marca i znalezienie interdyscyplinarnego podejścia, zapewniającego stworzenie wspólnej płaszczyzny pomiędzy wymiarem wewnętrznym i zewnętrznym polityki Unii w różnych dziedzinach.

Ponadto, zasadnicze znaczenie będzie miała kontrola i wspieranie odpowiedniego wprowadzania już istniejących instrumentów prawnych. Mogłyby również mieć miejsce nowe inicjatywy. Przy poszanowaniu praw podstawowych i ochronie danych, powinny być wykorzystywane **na szeroką skalę nowe systemy informatyczne,** w szczególności w celu przyczyniania się do zwalczania terroryzmu.

---

[16] Strategia i związany z nią program roboczy są zgodne z rezolucją Rady z dnia 2.10.2003 r. dotyczącą strategii na rzecz współpracy celnej Dz.U. C 247 z dnia 15.10.2003 r.

Powinno się w pełni wykorzystać istniejące możliwości prawne, takie jak wspólne zespoły śledcze i praca Europolu w szczególności w dziedzinie analizy informacji.

Walka z terroryzmem, aby była w pełni skuteczna, powinna być postrzegana w powiązaniu z walką przeciwko innym formom przestępczości, a w szczególności przestępczości zorganizowanej. Konieczne jest szerokie podejście w celu skuteczniejszego zwalczania tych zjawisk, w szczególności przez niszczenie wszelkich form **finansowania terroryzmu.** Konieczna jest większa przejrzystość i możliwość śledzenia transakcji finansowych, przy czym **zwalczanie przestępczości finansowej** pozostaje priorytetem.

Walka z ciężkimi formami przestępczości odbywa się dwutorowo i wymaga udziału Unii:

- Po pierwsze, rozwój **partnerstwa publiczno-prywatnego** powinien zmierzać do łączenia doświadczenia, zasobów i informacji sektora prywatnego i służb policyjnych w celu skuteczniejszego zwalczania na przykład podrabiania, fałszowania, piractwa, przestępczości internetowej i korupcji.

- Po drugie, **prace statystyczne** i zbieranie informacji na temat zmian przestępczości i postrzegania poziomu bezpieczeństwa ze strony obywateli powinny zostać udoskonalone, w szczególności za pośrednictwem systemu systematycznego gromadzenia zharmonizowanych informacji.

Co do **handlu ludźmi,** w szczególności kobietami i dziećmi**,** należy kontynuować łączenie działań prewencyjnych i działań represyjnych.

2.11. Wzmacnianie działań w dziedzinie zapobiegania przestępczości

W dziedzinie **zapobiegania przestępczości,** konieczne są działania prowadzące do tego, by produkty i usługi były mniej podatne na działania przestępcze. Ocena tekstów ustawodawczych za pomocą analizy ich „nieprzepuszczalności" wobec działalności przestępczej i terroryzmu powinna stanowić integralną część tego działania (*crime proofing*).

W dziedzinie **zapobiegania przestępczości ogólnej,** należy wyróżnić pięć dziedzin działania : bardziej precyzyjna definicja głównych form przestępczości, wykaz dobrych praktyk, wspólna metodologia, wzmocnienie nadzoru i oceny, lepsza porównywalność statystyk. Zapobieganie przestępczości powinno być w dalszym ciągu wspierane za pomocą **instrumentu finansowego.**

2.12. Działania interdyscyplinarne w celu walki z narkotykami

Priorytetem powinno być zmniejszenie popytu i powinien zostać jasno określony związek pomiędzy zewnętrznym wymiarem walki z handlem narkotykami a polityką w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Nadszedł dobry moment dla nowych pomysłów w tej dziedzinie, w oparciu o zdobyte doświadczenia związane z Planem działania na lata 2000-2004. Polityka zwalczania handlu narkotykami powinna dostarczyć konkretnych odpowiedzi obywatelom.

2.13. Prowadzenie bardziej zdecydowanego działania na zewnątrz

Analiza bilansu dokonań od czasu Tampere i pierwsze refleksje nad przyszłymi priorytetami ukazują, że działanie zewnętrzne Unii powinno w odpowiedni sposób uwzględniać wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz zapewnienie lepszej koordynacji ogólnego działania Unii. Aby zagwarantować Unii mówienie jednym głosem nie narażając na szwank naszych wspólnych priorytetów, Państwa Członkowskie powinny wspierać działanie Unii i wykazywać więcej solidarności i dyscypliny w stosunkach dwustronnych.

3. PODSUMOWANIE

Od czasu Rady Europejskiej w Tampere zrobiono już dużo, nawet jeśli pozostaje jeszcze dużo do zrobienia aby zakończyć budowę obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W zmieniającym się świecie, aspiracje obywateli do pełnej swobody przemieszczania się i pełnej swobody działania oraz ich uzasadnione wymagania ścisłego przestrzegania praw podstawowych łączą się z silną potrzebą życia w środowisku zapewniającym im bezpieczeństwo. W celu spełnienia tych głównych oczekiwań, w **rozszerzonej Unii Europejskiej** zasadniczą sprawą staje się szybkie ostateczne przyjęcie i szybkie wejście w życie **Traktatu Konstytucyjnego**.

Podobnie, nowy traktat szybko spełni zasadnicze wymagania w dziedzinie przejrzystości i demokratycznej kontroli, zarówno z uwagi na rozszerzenie roli **Parlamentu Europejskiego** jako współustawodawcy, jak też zwiększenie roli **parlamentów narodowych.** Te ostatnie będą w szczególności czuwały nad przestrzeganiem zasady subsydiarności i będą mogły odgrywać rzeczywistą rolę w ocenie działalności Europolu i Eurojustu. Ponadto, będąc regularnie informowane o pracach na szczeblu europejskim, będą one mogły lepiej je uwzględniać w swojej krajowej działalności parlamentarnej.

Działanie Unii powinno być kontynuowane i konkretyzować się poprzez **drugi europejski program na rzecz obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, określający priorytety** wraz z dokładnym harmonogramem. Metoda pracy kontynuowana w Tampere jest dobra i należy ją zachować. Komisja może się już zobowiązać do kontynuowania w przyszłości swojej działalności monitorowania poprzez regularne prowadzenie tabeli wyników **(Scoreboard).**

Ponadto Komisja zamierza przedstawiać, w ramach **nowych perspektyw finansowych,** Komunikat dodatkowy. Przyszłe instrumenty finansowe, o znacznej wysokości, uzupełnią narzędzia prawne istniejące i przyszłe wzmacniając w szczególności **aspekt operacyjny** polityki w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Jest sprawą zasadniczą zachowanie przez Radę Europejską jej stymulującej roli w określaniu strategicznych kierunków i programowaniu przyszłego działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Rola ta powinna w szczególności konkretyzować się podczas przyjmowania nowego programu oraz przy okazji jego **oceny śródokresowej.** Przyszły program powinien umożliwić zagwarantowanie wszystkich korzyści związanych z powstaniem nowego obszaru,

jakim jest rozszerzona Europa. Ważne będzie, aby program ten doprowadził do konsensusu politycznego z Parlamentem Europejskim i Radą, w drugim półroczu 2004 r.

Powinna się odbyć **publiczna debata** na temat najbardziej istotnych dla naszych społeczeństw kwestii, związanych bezpośrednio z życiem codziennym obywateli. Utworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowi główny cel polityczny i jedno z największych wyzwań, jakim musimy wspólnie stawić czoła. Aby to osiągnąć, Unia powinna w dalszym ciągu wykazywać się poziomem ambicji i determinacji porównywalnym z tym, który doprowadził do ukończenia budowy rynku wewnętrznego.